

# 官公庁の情報システム取得時の総合評価落札方式における供給者の プロジェクト遂行能力評価の取扱い

## Assessment treatment of the supplier's projects execution abilities in government procurement of the information system by the integrated evaluation tender method

岩崎和隆<sup>†</sup>

Kazutaka Iwasaki<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 地方独立行政法人神奈川県立産業技術総合研究所

<sup>†</sup> Kanagawa Institute of Industrial Science and Technology.

### 要旨

一般的な総合評価落札方式の落札者決定基準では、機能について必須機能を設けることはあるが、供給者のプロジェクト遂行能力については、全部又は主要な部分を加点要素にしている。しかし、プロジェクト遂行能力に欠ける落札者を選定すれば、必要な情報システムを取得できないため、供給者が必要なプロジェクト遂行能力を保有しているか否かについては、加点要素にするのは不適切で、必須要件とすべきである。また、取得者が必要なプロジェクト遂行能力を有している供給者を見分けられないときは、取得者が最良と判断した供給者を選ぶべきである。

## 1. はじめに

本稿では、官公庁の情報システム取得におけるプロジェクトの失敗を少しでも少なくしたいという考えに基づき、総合評価落札方式におけるプロジェクト遂行能力の評価結果の取扱いについて考察する。

## 2. 一般的な総合評価落札方式における取扱い

### 2.1. 民間企業と官公庁の供給者選定方法の違い

民間企業は契約相手選択の自由を有し、法令上はどの供給者と契約するかを自由に決められる。これは近代民法の原則のひとつ、契約自由の原則である。しかし地方自治体における調達では、地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号）第 234 条第 2 項により最低価格で応札した者が落札する一般競争入札が原則となっている。情報システム取得も例外ではない。これは「財政的な消費が納税者の負担に基づいて行われることから、納税者の機会均等と公正な処理をすべき」との思想に基づいている。しかしながら、価格のみで決めるといわゆる「安かろう悪かろう」になるおそれがあるため、地方自治体には地方自治法施行令（昭和 22 年 5 月 3 日政令第 16 号）第 167 条の 10 の 2 第 1 項により提案内容と価格を総合的に評価する総合評価落札方式を認めている。[1]

また、国においても、会計法等に基づき、総合評価落札方式を認めている。

### 2.2. 総合評価落札方式の一般的な落札者決定基準

総合評価落札方式の落札者決定基準において、一般的には、評価要素を価格点と技術点に分け、この 2 要素の合計得点が高い提案をした供給者を、落札者とする。[2]

国では入札価格を以て価格点とし、価格点が全体の 1/4 以上という制約がある。（地方自治体には、そのような制約がない。）[3]

価格以外の要素はすべて技術点として整理する。[2]

技術点について、たとえば、新潟市の「災害時情報システム再構築業務入札資料」では、機能をすべて必須とし、パッケージソフトウェアの標準機能で実現できる場合は高評価、カスタマイズや代替提案で実現できる場合は、評価を下げるようにしている。必須の機能を満たさない提案は、失格としている。

[4]

松山市の「コールセンターFAQ・電話応対履歴システム再構築事業業務委託（総合評価落札方式）」の「技術評価採点基準」では、機能を必須とそれ以外に分けている。必須機能が実現できない場合は、失格としている。[5]

そして、この2つの評価基準は、ともに、供給者のプロジェクト遂行能力の評価を技術点の加点要素とし、必須要件としていない。たとえば、新潟市のものでは、供給者の提案内容をもとに、次のような評価要素で評価することとしており、これらはすべて、加点要素である。[4]

表1 新潟市「災害時情報システム再構築業務入札資料」の評価要素（同資料をもとに筆者が作表）

| 点数種別     | 大項目          | 中項目             | 配点  |
|----------|--------------|-----------------|-----|
| 技術点      | 1 実績         | (1) 企業概要        | 30  |
|          |              | (2) 業務実績        | 30  |
|          | 2 プロジェクト基本方針 | (3) 提案のコンセプト・特徴 | 100 |
|          |              | (4) プロジェクト管理手法  | 100 |
|          |              | (5) コミュニケーション計画 | 80  |
|          |              | (6) 作業構成と成果物    | 100 |
|          |              | (7) 役割分担        | 80  |
|          |              | (8) スケジュール      | 80  |
|          |              | (9) 実施体制        | 80  |
|          | 3 システム要件     | (中項目の記載は省略)     | ... |
|          | 4 機能要件       |                 | ... |
|          | 5 非機能要件      |                 | ... |
|          | 6 追加提案       |                 | ... |
| 7 運用保守費用 |              | ...             |     |
| 価格点      |              | 900             |     |
| 配点合計     |              | 3,000           |     |

これが一般的であろう。筆者自身も、以前は、機能については必須機能を満たさない場合は失格とし、供給者のプロジェクト遂行能力の評価については、加点要素とすることを妥当と考えていた。

### 3. 一般的な落札者決定基準における供給者のプロジェクト遂行能力の取扱いの

#### 妥当性の考察

##### 3.1. 公開されている開発失敗事例の教訓

ここでは、特許庁業務・システム最適化計画の根幹をなす運営基盤システムの開発失敗事例を採り上げる。この開発では、総合評価落札方式で落札者を選定しているが、開発失敗を受けて政府が行った検証において、「技術力を重視する評価手法の限界を超える低い価格で入札がなされた場合、技術的難易度が高いプロジェクトにも拘わらず、技術的能力の低いベンダを選ぶ結果となるおそれがある。」との指摘がされている。[6]

このような課題意識から、「例えば、システム開発の責任者や作業者がシステム化の対象となった業務分野において高いレベルの資格を有しているか、大規模なプロジェクトに対応できるマネジメント能力があるか、業務知識を設計・開発の現場レベルまで浸透できるような組織体制を組めるか等に着目し、これらに該当すれば大きく加点する等、重視すべき評価項目の配点を大きくする。また、他者より優れ

た提案を行った者には大きく加点を行う相対評価を導入することも有効と考えられる。」ことが提案されている。 [7]

### 3.2. プロジェクト遂行能力を加点要素とすることの論理矛盾

しかし、筆者はこの提言内容を、大きな改善ではあるが、以下の理由からやや不徹底な点が残ると考える。

そもそも、総合評価落札方式の落札者評価基準において、機能に必須機能を設定することと、供給者のプロジェクト遂行能力を加点要素とすることは、次のように、理論的には首尾一貫しない。

総合評価落札方式の落札者決定基準において、失格になる上限価格を下回る価格や、必須としない機能、必須としない供給者のプロジェクト遂行能力は、それらを点数化して合計点で落札者を決定することから、「あれば望ましい、なければ望ましい」ものである。取得者が絶対に確保したいものは、必須要件とする。一般的には、必須機能を設ける、価格に上限を設定するなどの対応がとられている。

たとえば、人事給与システムの機能では、時間外勤務手当や所得税、社会保険の計算は必須で、このような機能がない情報システムは、人事給与システムとは言えないであろう。取得者としては、このような機能のうち、1つでも満たさない人事給与システムの取得を、通常、望まない。

しかし、供給者のプロジェクト遂行能力の有無も、取得者が、絶対に確保したいものである。それにもかかわらず、一般的には加点要素にされている。

供給者のプロジェクト遂行能力の評価を加点要素にすれば、常に、次の表2のような危険を伴う。

表2 供給者のプロジェクト遂行能力の評価を加点要素にした場合に想定される事態のシミュレーション例

| 供給者 | 価格点<br>25点満点 | 技術点         |                     | 合計<br>100点満点 | 結果   |
|-----|--------------|-------------|---------------------|--------------|------|
|     |              | 機能<br>25点満点 | プロジェクト遂行能力<br>50点満点 |              |      |
| A   | 25           | 25          | 10                  | 60           | 開発失敗 |
| B   | 1            | 10          | 40                  | 51           | 開発成功 |

また、実務では、供給者の中に、絶対安全安心な供給者がいるか、取得者の力量不足で見分けることができないことがある。そのようなときは、情報システム開発の不確実性を考慮して、取得者が最良と判断した供給者を選ぶのが適切である。

要するに、落札者決定基準では、供給者のプロジェクト遂行能力が必要な水準を満たしているか、見極められた場合とそうでない場合とで異なる基準を予め用意しておき、次の表3と表4を使い分ける。

表3 筆者が妥当と考えるプロジェクト遂行能力評価の取扱い (1) —必要な水準を満たしている供給者が1社以上いると判断したとき—

| 供給者 | 取得者の供給者に対するプロジェクト遂行能力判定  | 評価結果 | プロジェクト遂行能力に係る加点 |
|-----|--------------------------|------|-----------------|
| A   | 必要な水準を大幅に上回っていると確証を持てる   | 合格   | しない             |
| B   | 必要な水準を上回っていると確証を持てる      |      | しない             |
| C   | 少なくとも、必要な水準と同じであると確証を持てる |      | しない             |
| D   | 必要な水準を満たしているか、確証が持てない    | 失格   | —               |
| E   | 必要な水準をやや下回っている           |      |                 |

この場合、プロジェクト遂行能力評価で合格の供給者の中から、価格や機能などを総合的に評価して、落札者を選定する。

表4 筆者が妥当と考えるプロジェクト遂行能力評価の取扱い(2) – 必要な水準を満たしている供給者が判別できないとき –

| 供給者 | 取得者の供給者に対するプロジェクト遂行能力判定      | 評価結果 | プロジェクト遂行能力に係る加点 |
|-----|------------------------------|------|-----------------|
| A   | 必要な水準を満たしているか、確証はないが、最も優れている | 合格   | しない             |
| B   | 2位                           | 失格   | —               |
| C   | 3位                           |      | —               |

この場合、A社を落札者に選定する。難易度の高いプロジェクトや、取得者が供給者のプロジェクト遂行能力を見極めるスキルが不十分なときは、こちらになることが多いと考えられる。

筆者が取得を担当した、3つの人事給与システムは、幸いにして、すべて期日通り稼働しているが、供給者のプロジェクト遂行能力が低ければ、納期遅延や開発中止などのリスクが高くなる。[8]

#### 4. 結論

以上のことから、総合評価落札方式の落札者決定基準において、取得者のプロジェクト遂行能力の評価を加点要素とするのは不適切であり、必須要件とすべきである。複数の供給者をプロジェクト遂行能力ありと評価したときは、それらの供給者を、プロジェクト遂行能力評価において、すべて合格とし、プロジェクト遂行能力評価で加点は不要である。また、取得者が複数の供給者の中から、絶対安心安全な供給者を見分けられないときは、取得者がプロジェクト遂行能力を最良と判断した供給者を選ぶべきである。

そして、国では価格点が総得点の1/4以上という制約から、取得者が絶対安心安全な供給者を見分けられないときにこのような取扱いが可能か、疑問は残るが、地方自治体では、国のような制約がないことから、このような落札者決定基準の設定は可能と考える。

#### 5. 残された課題

取得者が、供給者のプロジェクト遂行能力を適切に評価することが、今後の課題である。また、最終的には、他分野と同様、一般社団法人情報システム学会企画委員会提言検討チームが「政府のソフトウェア調達改善について」において提言しているように、応札する全ての供給者が、適切なプロジェクト遂行能力を有することが、この課題の解決になると考える。[9]

#### 6. 謝辞

今回、新潟市と松山市の情報システム取得案件の落札者決定基準を、具体例として使用させていただいた。両市のご担当者様に感謝を申し上げます。特に、新潟市のものは、今後、筆者が落札者決定基準を検討する際、大変参考になるものであると考える(筆者に今後、作成する機会があるかは、分からない)。

また、一般社団法人情報システム学会企画委員会提言検討チームの提言にも、感謝したい。筆者が落札者決定基準における供給者のプロジェクト遂行能力の評価の取扱いについて、考えを改めたきっかけは、主にこの提言と、6年間に2度、人事給与システムを、異なる供給者から取得した経験からである。

最後に、発表の機会をくださった情報システム学会と、発表準備の時間を確保してくれた、妻、母、子に深く感謝したい。

## 参考文献

- [1] 岩崎和隆, “地方の公的機関の情報システム調達実務における供給者評価方法について”, <http://www.issj.net/conf/issj2012-papers/papers/pfiles/D2-1.pdf> 情報システム学会第8回全国大会・研究発表大会発表論文, 2012.
- [2] 総務省, “政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン実務手引書”, [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/infosystem-guide.html) 参照 2017-10-8, 2015, 第3章第6編.
- [3] 調達関係省庁申合せ, “情報システムの調達に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン”, [http://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/03\\_guideline.pdf](http://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/03_guideline.pdf) 参照 2017-10-8, 2013.
- [4] 新潟市, “災害時情報システム再構築業務入札資料”, [http://www.city.niigata.lg.jp/business/keiyaku/keiyaku\\_top/heisei29-wto-koukoku.files/29wto-nyusatsusetsume\\_i20.pdf](http://www.city.niigata.lg.jp/business/keiyaku/keiyaku_top/heisei29-wto-koukoku.files/29wto-nyusatsusetsume_i20.pdf) 参照 2017-10-18, 2017.
- [5] 松山市, “技術評価採点基準”, [https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/denshinyusatsu/gyoumuitaku/info/h29itaku/call-center\\_ippan.files/saitenkijyun.pdf](https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/denshinyusatsu/gyoumuitaku/info/h29itaku/call-center_ippan.files/saitenkijyun.pdf) 参照 2017-10-9, 2017.
- [6] 特許庁情報システムに関する技術検証委員会事務局, “第3回委員会討議資料”, [https://www.jpo.go.jp/shiryoutoushin/kenkyukai/pdf/jyouhou\\_iinkai03\\_haifu/haifu3\\_siryoul.pdf](https://www.jpo.go.jp/shiryoutoushin/kenkyukai/pdf/jyouhou_iinkai03_haifu/haifu3_siryoul.pdf) 参照 2017-10-18, 2011, pp.6.
- [7] 特許庁情報システムに関する技術検証委員会, “技術検証報告書～フォローアップ結果とりまとめ～”, [https://www.jpo.go.jp/shiryoutoushin/kenkyukai/pdf/jyouhou\\_iinkai/houkoku.pdf](https://www.jpo.go.jp/shiryoutoushin/kenkyukai/pdf/jyouhou_iinkai/houkoku.pdf) 参照 2017-10-18, 2011, pp.12.
- [8] 岩崎和隆, “過大な情報システムの取得から生じる取得工数の増大”, 情報システム学会第13回全国大会・研究発表大会発表論文, 2017.
- [9] 一般社団法人情報システム学会企画委員会提言検討チーム, “政府のソフトウェア調達の改善について”, [http://www.issj.net/teigen/1303\\_software\\_choutatsu.pdf](http://www.issj.net/teigen/1303_software_choutatsu.pdf) 参照 2017-10-9, 2013.